

"Over het lot van de gevolgakte na een vernietigingsarrest"

*Pierre Lefranc*¹

Staatsraad

"c'est la justice qui donne sa certitude à l'ordre"
(A. Camus, Actuelles I. Écrits politiques, 1950)

I. Inleiding

1. De tijd staat niet stil. Een nieuw definitief vastgesteld of goedgekeurd verordenend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan brengt individuele bestuursbeslissingen mee over bijvoorbeeld naderhand aangevraagde (stedenbouwkundige of milieu-)vergunningen. De tijdelijke aanstelling of aanstelling op proef wordt gevolgd door een definitieve of vaste benoeming. Een preventieve schorsing van een ambtenaar wordt gevolgd door een tuchtstraf waarmee rekening wordt gehouden voor het bepalen van de strafmaat voor een ander tuchtfout. De tuchtstraf van afzetting wordt gevolgd door de benoeming van een nieuwe ambtenaar die later gemuteerd of bevorderd wordt.

Wanneer nu iemand een beroep tot vernietiging van bijvoorbeeld een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan of van een benoeming van een ambtenaar instelt dan beoogt hij niet alleen dat de bestreden akte verdwijnt maar ook en vooral wil hij dat (al) haar gevolgen worden gewist: *"En introduisant un recours en annulation devant la plus*

effets".²

Een annulatieberoep heeft evenwel geen schorsende werking zodat de bestreden akte uitvoerbaar blijft.³ Enkel met een schorsingsprocedure voor de Raad van State kan de verzoeker trachten te vermijden dat de bestreden akte *"onomkeerbare rechtsgevolgen"* zou hebben.⁴ Het voormelde plan

¹ Alle door de auteur ingenomen standpunten zijn persoonlijk en kunnen geenszins worden toegeschreven aan de Raad van State.

² EHRM, 27 mei 2010, Tilev t. Bulgarije, overweging 35; EHRM, 18 november 2004, Zazanis t. Griekenland, overweging 37; EHRM, 20 juli 2000, Antonetto t. Italië, overweging 28; EHRM, 19 maart 1997, Hornsby t. Griekenland, overweging 41.

³ RvS, Taymans, nr. 93.468, 21 februari 2001; RvS, Tibax, nr. 20.599, 30 september 1980.

⁴ Arbitragehof nr. 17/99, 10 februari 1999.

of de voormelde benoeming kan dus ook tijdens de annulatieprocedure de juridische of feitelijke grondslag hebben gevormd voor vergunningsbeslissingen of voor een mutatie of een bevordering.

De vraag rijst dan of met de vernietiging door de Raad van State van bovenvermeld plan of bovenvermelde benoeming dat plan of die benoeming is verdwenen en of hun gevolgen door die vernietiging (ook) worden gewist.

Het antwoord op die vragen wordt hierna gezocht in de rechtspraak.

II. Vernietigingsarrest

A. Ex tunc-karakter

1. *De jurisprudentiële regel*

2. Het arrest waarbij de Raad van State het besluit of de verordening van een bestuur vernietigt, heeft *terugwerkende kracht*.⁵ De vernietigde beslissing verdwijnt met andere woorden niet alleen voor de toekomst maar ook voor het verleden. De vernietiging door de Raad van State werkt dus niet enkel voor de toekomst maar ook voor het verleden en wel tot op de dag waarop de vernietigde beslissing werd genomen. Anders gezegd, de vernietigde bestuurshandeling wordt retroactief uit de rechtsorde genomen⁶ en aldus (in de regel) geacht nooit te hebben bestaan.⁷ Door een vernietigingsarrest wordt de *rechtsorde gezuiverd* van de onwettige beslissing.⁸ De verzoekende partij kan zich niet (langer) beroepen op de schending door het bestreden besluit van een vernietigd

⁵ Cass. 6 februari 2009, C.08.0296.N, *Arr.Cass.* 2009, 407 (het vernietigingsarrest: RvS, Vandevijvere en Tack, nr. 94.680, 11 april 2001); Cass. 28 september 1999, *RW* 1999-2000, 1160, noot G. DEBERSAQUES en P. LEFRANC (het vernietigingsarrest: RvS, De Buysscher, nr. 42.635 van 22 april 1993); Cass. 8 februari 1991, *Arr.Cass.* 1990-91, nr. 307 (het vernietigingsarrest: RvS, Vereertbrugghen, nr. 22.298, 1 juni 1982); RvS, nv F. Industries, nr. 211.807, 4 maart 2011; RvS, Pais-Vreys, nr. 186.618, 13 september 2008; RvS, Fievez, nr. 177.983, 18 december 2007; RvS, gemeente Sint-Pieters-Leeuw, nr. 147.558, 11 juli 2005; RvS, Belgische Staat, nr. 100.963, 21 november 2001; RvS, nv Agripoel, nr. 89.702, 19 september 2000; RvS, Bols, nr. 84.673, 13 januari 2000; RvS, Gerard, nr. 76.481, 16 oktober 1998 (verbeterend arrest: nr. 76.968, 18 november 1998); RvS, Gerfa, nr. 63.463 en 63.464, 9 december 1996; RvS, Van Den Abbeele, nr. 60.149, 13 juni 1996.

⁶ Bv. RvS, Cornille, nr. 197.351, 27 oktober 2009; RvS, CCOD e.a., nr. 180.043, 25 februari 2008.

⁷ RvS, Hermans, nr. 208.126, 14 oktober 2010; RvS, Geurts, nr. 207.362, 14 september 2010; RvS, Van Wymersch, nr. 194.331, 18 juni 2009; RvS, Van Den Eynde, nr. 191.528, 17 maart 2009; RvS, Van Ermen en vzw Vrienden van het Heverleebos en Meerdaalwoud, nr. 190.762, 24 februari 2009; RvS, Boomputte, nr. 187.956, 17 november 2008; RvS, De Praetere-Druwez, nr. 114.565, 16 januari 2003; RvS, nv Ballast Nedam Groep, nr. 84.724, 18 januari 2000; RvS, Reyniers, nr. 76.045, 30 september 1998; RvS, Smolders, nr. 73.578, 11 mei 1998; RvS, Schodts, nr. 66.549, 4 juni 1997.

⁸ RvS, gemeente Drogenbos, nr. 190.231, 5 februari 2009.

reglement.⁹ De partijen worden door de vernietiging van de beslissing terug in de toestand geplaatst van vóór de vernietigde beslissing.¹⁰ De vernietiging van een besluit dat het oorspronkelijk besluit intrekt, wijzigt of opheft, heeft tot gevolg dat het oorspronkelijk besluit opnieuw van toepassing is.¹¹ Men neemt dan ook aan dat de vernietiging door de Raad van State een *destructief effect* heeft.¹² Een vonnis van de justitiële rechter waarbij de onwettigheid van een beslissing wordt vastgesteld heeft daarentegen niet tot gevolg heeft dat de beslissing ophoudt te bestaan¹³ en heeft derhalve niet dat destructief karakter.

2. Temporele tempering

3. De retroactieve werking van een vernietigingsarrest levert dus een *juridische fictie* op: de vernietigde bestuurshandeling wordt *geacht* nooit te hebben bestaan. De retroactiviteit kan vanzelfsprekend nooit zover reiken “dat daarenboven nog zou moeten worden aangenomen dat sindsdien de tijd heeft stilgestaan”.¹⁴ De annulatieprocedure die is geëindigd met het vernietigingsarrest, heeft natuurlijk tijd gekost. Zo wordt het personeelslid van wie de benoeming vernietigd is, *geacht* zijn functie niet te hebben uitgeoefend, maar heeft het zijn functie wel degelijk uitgeoefend tot de vernietiging van zijn benoeming.¹⁵ De vernietiging van een tuchtrechtelijke afzetting brengt dan weer mee dat het betrokken personeelslid *geacht* wordt altijd in dienst te zijn gebleven maar heeft het zolang zijn functie evenwel niet vervuld.¹⁶ En de vernietiging van de nieuwe gewestplanbestemming woongebied dat voorheen natuurgebied was heeft niet belet dat de op basis van de vernietigde bestemming verleende bouwvergunning voor een woning intussen deels of geheel is uitgevoerd.

4. De vernietiging door de Raad van State herleidt de bestuurshandeling tot een *louter feit*: “De term ‘vernietiging’ (doet) zich voor als het codewoord waardoor de annulatierechter met betrekking tot de ‘vernietigde’ beslissing en ten aanzien van alle rechtsgenoten een vooraf gegeven gedragingsschema werkzaam maakt dat, uiteraard, alleen voor de toekomst geldt en dat voorschrijft dat die

⁹ RvS, gemeente Lendelede e.a., nr. 83.053, 21 oktober 1999.

¹⁰ Cass. 8 februari 1991, A.C. 1990-91, nr. 307; Cass. 19 oktober 1989, A.C. 1989-90, 225; Cass. 23 mei 1985, A.C. 1984-85, 1318; RvS, Boeykens, nr. 212.397, 5 april 2011; RvS, Coperloos, nr. 25.583, 1985.

¹¹ Cass. 26 november 2002, P.01.1668.N; RvS, VVO, nr. 31.651, 20 december 1988; RvS, Thill, nr. 22.378, 23 juni 1982; zie ook: RvS, Thibaut, nr. 22.882, 25 januari 1983.

¹² P. DE SOMERE, “L’exécution des décisions du juge administratif. Rapport belge”, A.P.T. 2005, 1; W. LAMBRECHTS, “De rechtsgevolgen van de arresten van de Raad van State inzake milieuvergunningen” in J. GHYSELS en P. FLAMEY (eds.), *Verslagboek Milieuvergunningen anno 1998*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1998, 229.

¹³ RvS, Vanmeerbeek e.a., nr. 191.743, 24 maart 2009.

¹⁴ RvS, gemeente Drogenbos, nr. 190.231, 5 februari 2009.

¹⁵ RvS, Verheyden en Bauwens e.a., nr. 134.022 en nr. 134.023, 19 juli 2004.

¹⁶ RvS, Bierebeek, nr. 84.714, 18 januari 2000; RvS, nr. 23.871, 11 januari 1984.

rechtsgenoten, na de ‘vernietiging’, in het rechtsverkeer voortaan in beginsel zullen handelen alsof de vernietigde beslissing nooit genomen was, alsof die vernietigde beslissing als rechtshandeling – uiteraard niet als feit – volledig, en dus retroactief, ongedaan is gemaakt en daarom geacht moet worden volledig uit de rechtsorde te zijn weggenomen (...) Een arrest van de Raad van State kan immers niet werken zoals een soort ‘tijdsmachine’ die opnieuw een vroeger moment in het rechtsverkeer en in de maatschappelijke verhoudingen kan herscheppen – het moment juist vóór de vernietigde beslissing genomen werd – en die dan, te rekenen van dat tijdstip, het maatschappelijk gebeuren opnieuw in beweging kan zetten en het rechtsverkeer opnieuw maar anders, d.i. rechtmatig, kan doen verlopen”.¹⁷

3. Jurisprudentiële tempering

5. De terugwerkende kracht van een vernietigingsarrest is volgens het Hof van Cassatie *geen algemeen rechtsbeginsel*.¹⁸ Er wordt inderdaad aangenomen dat de terugwerkende kracht van een vernietigingsarrest niet absoluut is omdat bij de toepassing van deze regel rekening moet worden gehouden met de aanpassingen die de rechtszekerheid, de vereisten/continuïteit van de (openbare) dienst en de billijkheid opleggen¹⁹ waardoor bepaalde gevolgen van de vernietigde akte toch in stand (kunnen) worden gehouden.²⁰ De voorbeelden die in de voormelde rechtsleer worden gegeven om dit relatief karakter van de terugwerkende kracht van een vernietigingsarrest te illustreren zijn o.m. het feit dat de ambtenaar van wie de benoeming wordt vernietigd er niet toe gehouden is de wedde die hij ontvangen heeft voor de gepresteerde diensten terug te betalen²¹ en het feit dat de door hem als zodanig verrichte handelingen niet voor onbestaande kunnen worden gehouden (de zgn. leer van de feitelijke of noodambtenaar²²). Ook andere beginselen kunnen de absolute retroactieve werking van een vernietigingsarrest verhinderen. Zo moet het bestuur dat een nieuwe beslissing (bv. over

¹⁷ RvS, Tibax, nr. 20.599, 30 september 1980.

¹⁸ Cass. 4 april 2002, C.00.0457.N, *Arr.Cass.* 2002, 908 (het vernietigingsarrest: RvS, Pais-Vreys, nr. 48.187, 23 juni 1994; zie tevens in dezelfde zaak: RvS, Pais-Vreys, nr. 186.618, 30 september 2008 en RvS, Pais-Vreys, nr. 204.082, 19 mei 2010), Cass. 8 juni 1984, *Arr.Cass.* 1983-84, nr. 579 (het vernietigingsarrest: RvS, Ramboer, nr. 16.385, 24 april 1974).

¹⁹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 18^{de} druk 2009, 1064, nr. 1031.

²⁰ A. WIRTGEN, “Bespreking van technieken van pragmatisch en billijk conflictbeheer door de Raad van State” in G. DEBERSAQUES, M. VAN DAMME, S. DE CLERCQ en G. LAENEN (eds.), *Rechtsbescherming door de Raad van State. 15 jaar procedurele vernieuwing*, Brugge, Die Keure, 2004, 284.

²¹ In het reeds aangehaalde arrest Tibax wordt overwogen dat een verzoeker die een bevordering van een derde aanvecht geen persoonlijk belang heeft “dat wedde, uitbetaald op grond van de bestreden bevordering voordat die vernietigd was, zou worden teruggevorderd”.

²² Zie voor een vóór de inlassing van artikel 14ter RvS-Wet, opmerkelijke toepassing van deze jurisprudentiële oplossing: RvS, Heyndels, nr. 25.424, 31 mei 1985 waarin de rechtsgevolgen van de vernietiging van de benoeming van een docent werden bepaald op 1 oktober van het volgende academiejaar teneinde de nog af te nemen examens van het lopende academiejaar niet te verstoren.

een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag of een milieuvergunningsaanvraag, goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg enz.) moet nemen na een vernietigingsarrest van de Raad van State rekening houden met de sedert de eerste vernietigde beslissing eventueel “essentieel gewijzigde omstandigheden”²³ of met “de recentste gegevens”.²⁴ Deze verplichting houdt verband met het zorgvuldigheidsbeginsel. Het bestuur moet ook de op het ogenblik van het nemen van een nieuwe beslissing geldende – al dan niet inmiddels gewijzigde – regelgeving toepassen.²⁵ Deze verplichting is gesteund op het beginsel van de rechtsstaat.²⁶ Het beginsel van het gezag van rechterlijk gewijsde verhindert dan weer dat een vernietigingsarrest gevolgen heeft voor de in kracht van gewijsde gegane beslissingen van andere rechtscolleges.²⁷

4. Wettelijke tempering

6. De wetgever van 4 augustus 1996 heeft een artikel 14ter in de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State ingelast dat bepaalt dat zo de afdeling bestuursrechtspraak dit nodig oordeelt, zij bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde verordeningsbepalingen aanwijst welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt.²⁸ Vóór het in voege treden van deze wetsbepaling beschikte de Raad van State niet over deze bevoegdheid om de gevolgen van de vernietiging van een verordening/reglement in de tijd te beperken²⁹, of, anders gezegd, de gevolgen van een vernietigde akte te handhaven.³⁰ De Raad van State heeft deze bevoegdheid niet gekregen van de wetgever bij het vernietigen van individuele bestuurshandelingen.³¹

²³ RvS, nv De Kievelden, nr. 208.463, 27 oktober 2010.

²⁴ RvS, Vandendriessche e.a., nr. 150.235, 17 oktober 2005.

²⁵ RvS, nv De Kievelden, nr. 208.463, 27 oktober 2010; RvS, Petré, nr. 205.834, 28 juni 2010; RvS, Boone, nr. 185.402, 15 juli 2008; RvS, nv Agripoel, nr. 177.456, 30 november 2007; RvS, Verheyen, nr. 153.939, 19 januari 2006; RvS, Truyen, nr. 158.639, 11 mei 2006; RvS, Salaets en Scheys-Coeckaerts, nr. 129.417, 18 maart 2004; RvS, De Praetere-Druwez, nr. 114.565, 16 januari 2003; RvS, Decoster cons., nr. 108.520, 27 juni 2002; RvS, Jansen, nr. 95.282, 10 mei 2001; RvS, Bols, nr. 84.673, 13 januari 2000; RvS, Lavent, nr. 80.868, 10 juni 1999; RvS, Deschepper, nr. 71.606, 5 februari 1998; RvS, Claessens, nr. 71.396, 29 januari 1998; RvS, nv Voeders Stragier, nr. 69.293, 30 oktober 1997.

²⁶ RvS, Van Diest, nr. 177.454, 30 november 2007; RvS, Lust, nr. 142.316, 17 maart 2005.

²⁷ *Parl. St.*, Senaat 1983-84, nr. 579/1, 15.

²⁸ Zie de bijdrage van D. LINDEMANS elders in dit boek; M. CROMHEECKE en P. LEFRANC, “De wet van 4 augustus 1996 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Een commentaar”, *TBP* 1996, 659; A. WIRTGEN, *o.c.*, 283-298.

²⁹ RvS, Franse Gemeenschap, nr. 33.401, 13 november 1989: “que le Conseil d’Etat n’a pas le pouvoir de limiter les effets des ses arrêts dans le temps; qu’il ne peut dès lors ‘limiter les effets de l’application rétroactive de ses arrêts vis-à-vis des tiers’ comme le lui demande la partie requérante”.

³⁰ Arbitragehof, nr. 20/2006, 1 februari 2006, overweging B.14.8; Arbitragehof, nr. 177/2005, 7 december 2005, overweging B.19.8.

³¹ RvS, Belgische Staat, nr. 100.963, 21 november 2001.

Uit wat voorafgaat volgt dat de voormelde jurisprudentiële regel met temporele en jurisprudentiële temperingen onverminderd geldt bij vernietiging van alle bestuurshandelingen tenzij de Raad van State zijn bevoegdheid op grond van artikel 14ter RvS-Wet aanwendt bij de vernietiging van de bestreden verordening(sbepaling).

7. Vernietigingsarresten van het Grondwettelijk Hof gelden erga omnes en werken in principe terug tot het ogenblik waarop de vernietigde wettelijke norm ontstond. De vernietiging heeft niet tot gevolg dat bestuurshandelingen die hun grondslag hebben in de vernietigde wettelijke norm automatisch uit de rechtsorde worden verwijderd maar wel dat hun rechtmatigheid in het gedrang is gekomen. Artikel 18 van de Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof voorziet de mogelijkheid om dergelijke bestuurshandelingen omwille van de vernietiging van hun rechtsgrond middels een, al naar gelang, administratief of jurisdictioneel beroep uit de rechtsorde te doen verdwijnen. Het Grondwettelijk Hof kan evenwel op grond van artikel 8 van de voormelde bijzondere wet bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde wettelijke bepaling aanwijzen die als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die het vaststelt. Zo'n vernietigingsarrest dat afwijkt van het beginsel van de terugwerkende kracht brengt mee dat de rechtskracht van een uitvoeringsbesluit definitief of tijdelijk geldig blijft. Zo vernietigde het Grondwettelijk Hof een (Waalse) decretale bepaling met handhaving van "de gevolgen van de vernietigde bepaling voor de vergunningen die werden toegekend tot de datum van de publicatie van dit arrest"³² of een bepaling uit het Gerechtelijk Wetboek met handhaving "van de gevolgen van de vernietigde bepaling" die tot verschillende benoemingen in de magistratuur had geleid.³³ Indien dit vernietigingsarrest verhindert dat zo'n vergunning of zo'n benoeming door de Raad van State (alsnog) wordt vernietigd³⁴ omdat haar wettelijke grondslag uit de rechtsorde is verdwenen, dan kunnen andere vernietigingsgronden³⁵ niettemin toch nog tot de vernietiging (met terugwerkende kracht) van de vergunning of de benoeming leiden. Indien het Grondwettelijk Hof beslist heeft tot voorlopige handhaving van de gevolgen van de vernietigde wettelijke bepaling dan kan een verordening door de Raad van State (alsnog) worden vernietigd³⁶ omdat haar wettelijke grondslag uit de rechtsorde is verdwenen. De terugwerkende kracht van het vernietigingsarrest van de Raad van State is in zo'n geval noodzakelijk beperkt tot het moment van aflopen van de door het Grondwettelijk Hof bepaalde termijn waarin de gevolgen van de vernietigde wettelijke norm

³² Arbitragehof nr. 63/2000, 30 mei 2000.

³³ Arbitragehof nr. 1/2005, 12 januari 2005.

³⁴ N.a.v. een annulatieberoep op grond van artikel 14 Wet Raad van State of n.a.v. een annulatieberoep op grond van artikel 8 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof.

³⁵ N.a.v. een annulatieberoep op grond van artikel 14 Wet Raad van State.

³⁶ N.a.v. een annulatieberoep op grond van artikel 14 Wet Raad van State of n.a.v. een annulatieberoep op grond van artikel 8 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof.

gehandhaafd moeten worden. Het voorgaande belet evenmin dat de bedoelde verordening naar aanleiding van een annulatieberoep op grond van artikel 14 Wet Raad van State met (volledige) terugwerkende kracht wordt vernietigd op andere vernietigingsgronden.

B. Erga omnes-karakter

1. *Jurisprudentiële regel*

8. Het arrest waarbij de Raad van State het besluit of de verordening van een bestuur vernietigt, geldt *erga omnes*.³⁷ Dat wil zeggen dat dit besluit of die verordening *voor iedereen vernietigd is*. Het vernietigingsarrest geldt ten aanzien van het voormelde bestuur, de verzoeker wiens beroep wordt ingewilligd, derden wier belangen rechtstreeks bij de vernietiging betrokken zijn³⁸ en al dan niet zijn tussengekomen in de annulatieprocedure en andere derden als daar zijn andere besturen, andere rechtscolleges en andere natuurlijke en/of rechtspersonen.

Het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest blijft dus niet *inter partes*.

2. *Jurisprudentiële tempering?*

9. In bepaalde rechtsleer wordt gesteld dat de Raad van State in het kader van het door de bestuursden beoogde rechtsherstel na een vernietigingsarrest aanneemt dat een op vordering van een bestuurde vernietigde bestuurshandeling ten aanzien van andere bestuursden die de vernietiging van diezelfde (vernietigde) bestuurshandeling niet hebben gevorderd, definitief is geworden.³⁹ Er kan evenwel redelijkerwijze niet betwist worden dat wanneer de Raad van State op vordering van buur A een stedenbouwkundige vergunning heeft vernietigd, buur B daar in de feiten ook de vruchten van

³⁷ Arbitragehof nr. 13/2004, 21 januari 2004, overweging B.6; Arbitragehof nr. 117/99, 10 november 1999, overweging B.7; Arbitragehof, nr. 22/1992, 19 maart 1992, overweging III.6; Cass. 6 februari 2009, C.08.0296.N, Arr.Cass. 2009, 407; Cass. 26 juni 2008, C.07.0272.N (het vernietigingsarrest: RvS, nv De Pijl, nr. 121.716, 15 juli 2003); Cass. 21 december 2001, C.99.0528.F (het vernietigingsarrest: RvS, Meynaert, nr. 33.451 22 november 1989); Cass. 21 juni 1990, A.C. 1989-90, 1353 (het vernietigingsarrest: RvS, Grafe, ne. 21.506, 28 oktober 1981; Cass. 19 oktober 1989, A.C. 1989-90, 225 (het vernietigingsarrest: RvS, Cobbaert, nr. 27.411, 15 januari 1987); Cass. 24 mei 1989, A.C. 1988-89, 1112 (de vernietigingsarresten: RvS, Masurel, nr. 22.775, 17 december 1982 en nr. 27.372, 14 januari 1987); Cass. 15 september 1988, A.C. 1988-89, 58 (het vernietigingsarrest: RvS, SCHS Kappelleveld, 10 juni 1986); Cass. 10 april 1987, A.C. 1986-87, 1043 (het vernietigingsarrest: RvS, Broers, nr. 26.943, 30 september 1986); Cass. 27 maart 1984, A.C. 1983-84, 976 (het vernietigingsarrest: RvS, 5 mei 1976); Cass. 3 mei 1982, A.C. 1984-85, 610; Cass. 2 december 1981, A.C. 1981-82, 455; Cass. 22 januari 1974, A.C. 1974, 564; Cass. 22 oktober 1973, A.C. 1974, 214; RvS, Debie, nr. 199.085, 18 december 2009; RvS, Van Wymersch, nr. 194.331, 18 juni 2009; RvS, nv Ballast Nedam Groep, nr. 84.724, 18 januari 2000; RvS, Tibax, nr. 20.599, 30 september 1980; RvS, Van Woensel, nr. 15.497, 6 oktober 1972.

³⁸ Dit is bijvoorbeeld de ambtenaar van wie de benoeming werd vernietigd of de houder van de vernietigde vergunning.

³⁹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 1061.

plukt. Immers de vergunninghouder is niet langer gerechtigd om de werken op basis van deze (vernietigde) vergunning voort te zetten, minstens kan hij het vergund karakter van de desgevallend uitgevoerde werken niet (meer) hard maken met de vernietigde vergunning. Ook collega B ondervindt de gevolgen van de vernietiging op vordering van zijn collega A van de benoeming van zijn collega X die daardoor niet langer zijn collega is. In het arrest DELCOURT wordt weliswaar aangenomen dat de bestreden aanstelling en de impliciete weigering om hen niet aan te stellen voor de collega's van de verzoekster definitief zijn geworden omdat zij die niet bestreden hadden met een annulatieberoep, maar dan enkel om de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep tegen de impliciete weigering van de verzoekster te verwerpen omdat de Raad van State daardoor geen reden meer zag om te onderzoeken of de verwerende partij één van de beter (dan de verzoekster) gerangschikte collega's had moeten aanstellen in plaats van de verzoekster.⁴⁰

III. Gevolgakte

10. Met gevolgakte wordt de bestuurshandeling bedoeld die een andere (initiële) bestuurshandeling geheel of gedeeltelijk tot juridische of feitelijke grondslag (basisakte) heeft en die zich niet voordoet als een onderdeel van een (ondeelbare) complexe bestuurshandeling.⁴¹ Voorbeelden hiervan werden reeds gegeven: de vergunningsbeslissing die gesteund wordt op het plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, de mutatie of bevordering⁴² die volgt op de benoeming, enz.

De gevolgakte onderscheidt zich derhalve van de feitelijke en de directe rechtsgevolgen die een bestuurshandeling heeft. Zij vormt een indirect rechtsgevolg van de initiële bestuurshandeling.

Een wijziging van de initiële bestuurshandeling zoals bijvoorbeeld een gewestplanwijziging is evenmin een gevolgakte. De weigering om een verkavelingsvergunning te verlenen n.a.v. een nieuwe aanvraag is geen gevolgakte van de eerdere weigering n.a.v. een eerdere aanvraag.⁴³

De gevolgakte moet ook onderscheiden worden van het besluit dat het bestuur – daargelaten de vraag of deze na de vernietiging door de Raad van State van zijn besluit al dan niet verplicht is

⁴⁰ RvS, Delcourt, nr. 76.474, 16 oktober 1998; zie ook: RvS, Van Den Brande, nr. 28.704, 27 oktober 1987; RvS, nr. 28.166, 24 juni 1987; RvS, D'Haeseleer, nr. 19.766, 27 juli 1979; RvS, De Ceuninck, nr. 18.314, 14 juni 1977; RvS, Vermesen, nr. 18.272, 13 mei 1977.

⁴¹ W. VAN NOTEN, "Rechtsgevolgen van de vernietiging van een reglement t.a.v. de individuele toepassingsmaatregelen", *R.W.* 1978-79, 1652-1658; A. VAN STEENBERGE, "De uitbreiding van het voorwerp van het beroep bij de Raad van State tijdens de procedure", *TBP* 2008, 523-535.

⁴² Een bevordering is niet altijd te beschouwen als een loutere gevolgakte van een benoeming: RvS, De Bie, nr. 62.961, 6 november 1996 (verbeterd bij arrest nr. 65.645, 26 maart 1997); een overplaatsing is evenmin in elk geval te beschouwen als een gevolgakte van een tijdelijke aanstelling (RvS, Cloet, nr. 73.384, 4 mei 1998).

⁴³ RvS, Seye-Heye, nr. 139.436, 18 januari 2005.

opnieuw te beslissen - neemt na het voormelde vernietigingsarrest. Wel kan de vraag rijzen wat het lot is van de gevolgakten nadat het vernietigde besluit waarop deze steunen of uit voortvloeien, werd gevolgd door een nieuw besluit.

IV. Twee elkaar tegensprekende stellingen over het lot van de gevolgakte na een vernietigingsarrest

11. Uit de geraadpleegde rechtspraak en rechtsleer⁴⁴ kan worden afgeleid dat twee basisstellingen de hele vraag -of zo men wil- discussie beheersen over wat nu het gevolg kan zijn voor de gevolgakte van de vernietiging door de Raad van State van de basisakte (waarop de gevolgakte is gesteund).

12. De aanhangers van de strikte interpretatie van een annulatiearrest stellen dat de vernietiging beperkt is tot de basisakte en zich niet uitstrekt tot de gevolgakte. De vernietiging van de gevolgakte is enkel mogelijk mits een, al dan niet afzonderlijk, ontvankelijk annulatieberoep daartegen. Bij gebreke van een annulatieberoep tegen de gevolgakte blijft deze na de vernietiging van de basisakte bestaan en wordt zij definitief in die zin dat zij niet langer door de Raad van State kan worden vernietigd. In die laatste hypothese blijft wel nog de mogelijkheid bestaan dat de justitiële rechter de toepassing van de gevolgakte (waarvan de feitelijke of juridische grondslag uit de rechtsorde is verdwenen) weigert op grond van artikel 159 van de Grondwet. Die mogelijkheid staat ook open voor de Raad van State mits die gevolgakte geen individueel maar een reglementair karakter heeft.

Deze strikte interpretatie wordt genuanceerd door diegenen die aanvaarden dat het vernietigingsarrest van de basisakte een declaratief feit is dat een nieuwe termijn doet ingaan om een annulatieberoep in te stellen tegen de gevolgakte. Deze opvatting biedt het voordeel tegenover de strikte opvatting dat de (op grond van artikel 159 van de Grondwet) met buitentoepassingverklaring bedreigde of buitentoepassing verklaarde gevolgakte desgevraagd alsnog uit de rechtsorde kan worden verwijderd door de Raad van State. Het blijft echter een zuiver jurisprudentiële constructie bij gebreke van een wettelijke grondslag zoals dat wel het geval is voor de mogelijkheid tot de vernietiging van bestuurshandelingen na de vernietiging door het Grondwettelijk Hof van hun wettelijke grondslag (supra).

⁴⁴ Zie behalve de elders in deze bijdrage vermelde rechtsleer: J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *Raad van State Afdeling Administratie. 2. Ontvankelijkheid*, Brugge, Die Keure, 1996, nr. 516; M. LEROY, *Contentieux Administratif*, Brussel, Bruylant, 2008, 786 e.v.; P. LEWALLE en L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier, 2008, nrs. 689 e.v.

13. De voorstanders van een ruime interpretatie zijn van oordeel dat een arrest van nietigverklaring van een basisakte impliciet maar noodzakelijk de rechtsgevolgen van de gevolgakte ongedaan maakt, of de gevolgakte onwerkzaam maakt. De nietigheid van de gevolgakte ligt dus impliciet besloten in de vernietiging van de basisakte. De gevolgakte verliest door de vernietiging van de basisakte van rechtswege en retroactief haar materiële rechtskracht. Een vernietigingsberoep kan enkel nog tot doel hebben om die als lege vorm bestaande gevolgakte formeel uit het rechtsverkeer te verwijderen in het belang van de duidelijkheid en zekerheid van het rechtsverkeer. Deze opvatting laat uiteraard de hiervoor voormelde mogelijkheden op grond van artikel 159 van de Grondwet ongemoeid.

Deze ruime visie wordt nog enigszins verruimd (of beperkt) door diegenen die het vernietigingsarrest van de basisakte als een declaratief feit bestempelen dat een nieuwe termijn doet ingaan om een annulatieberoep in te stellen tegen de formeel nog bestaande nietige gevolgakte.

14. Hierna wordt de rechtspraak waarin de voormelde vraag aan de orde was geëxploreerd. Omdat de rechtspraak uiteenlopende oplossingen aanreikt en de aangereikte oplossingen niet altijd eenduidig lijken heb ik er voor geopteerd de rechtspraak die ik teruggevonden heb onder te brengen in een vooraf vastgelegde indeling waarbij ik een onderscheid maak tussen de uitspraken waarin een verordening of reglement de vernietigde basisakte was en deze waarin een individuele bestuurshandeling de vernietigde basisakte vormde. Bij de beide classificaties heb ik telkens het meest spraakmakende arrest vooropgesteld omdat ze tot op heden aan deze zijde weerklink hebben gekregen en krijgen en men aan gene zijde zijn afkeuring over uitspraak en blijft uitspreken. Het gaat om de spraakmakende arresten JANSSENS en TIBAX. Uitgaande van deze opdeling en deze principiële arresten heb ik vervolgens alle teruggevonden rechtspraak verder onderverdeeld in de zaken waarin de gevolgakte (tijdig) al dan niet afzonderlijk werd bestreden en deze waarin dat niet (tijdig) is gebeurd.

V. De initiële bestuurshandeling is een reglement

A. De theorie van het arrest Janssens

15. In het arrest Oudergem nam de Raad van State aan dat de vernietiging door de Raad van State van het besluit dat de enige rechtsgrond vormde voor de niet bestreden termijnverlengingsbeslissingen, deze laatste beslissingen *onwerkzaam* had gemaakt waardoor

terecht werd aangevoerd dat het bestreden goedkeuringsbesluit na die verlengingsbeslissingen toch te laat werd genomen.⁴⁵

De Raad van State aanvaardde vervolgens in het arrest VVO dat de tijdig bestreden besluiten die werden genomen hangende het annulatieberoep tegen het besluit dat hun rechtsgrond vormde, ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer formeel moesten worden vernietigd omdat zij door de vernietiging van hun rechtsgrond door de Raad van State, retroactief hun *materiële rechtskracht* hadden verloren. Het rechtszekerheidsbeginsel kon niet worden ingeroepen omdat de bestreden besluiten werden genomen toen hun rechtsgrond onzeker was geworden door het hangende annulatieberoep daartegen.⁴⁶

16. In het spraakmakend arrest JANSSENS heeft de Raad van State deze zienswijze in de arresten Oudergem en VVO verder uitgewerkt. De Raad van State nam vanuit “de logica van het legaliteitsbeginsel” aan dat de vernietiging van een verordening “geacht moet worden impliciet maar noodzakelijk ook ongedaan te hebben gemaakt de rechtsgevolgen van de beslissingen welke – hangende het annulatieberoep tegen de verordening of reeds daarvoor – met toepassing van die verordening werden genomen en die verordening derhalve noodzakelijk als rechtsgrond hebben”. De nietigheid van die gevolgakten “moet (geacht) worden impliciet besloten te liggen in de vernietiging van de onwettige verordening zodat die vernietiging impliciet het onwerkzaam maken van de toepassingsbeslissingen van de verordening inhoudt”. Het rechtszekerheidsbeginsel moet wijken “omdat het annulatieberoep dat tegen de verordening werd ingesteld, niet alleen de gelding van die verordening onzeker maakte, maar direct zichtbaar ook de gelding van alle beslissingen welke die verordening als noodzakelijke en directe rechtsgrond hadden, wat betekent dat het risico van de nietigheid van die toepassingsbeslissingen van bij de aanvang aanwezig en gekend was – noodzakelijk gekend door de overheid en normalerwijze ook door de belanghebbende begunstigden, die overigens door een overeenkomstig het zorgvuldigheidsbeginsel handelende overheid moesten zijn ingelicht -, zodat de overheid geacht moet worden bij het vervullen van haar opdracht het risico van ondoelmatig optreden te hebben aanvaard en de belanghebbende begunstigden zich niet erop kunnen beroepen dat de omstandigheden waarin hun een voordeel was gegeven, van zodanige aard waren dat zij een legitieme verwachting op het ‘vredig bezit’ van het gegeven voordeel mochten hebben en dat zij dat voordeel als een stabiel element in hun maatschappelijke situatie mochten beschouwen”. De (verworpen) stelling “dat de vernietiging van de verordening de rechtskracht van de toepassingsbeslissingen onaangetast laat” leidt tot “een onschadelijke abstracte denkoefening

⁴⁵ RvS, gemeente Oudergem, nr. 16.787, 19 december 1974.

⁴⁶ RvS, vzw Verbond Vlaams Overheidspersoneel, nr. 18.371, 11 juli 1977.

zonder vat op de werkelijkheid”. “Het doel van de rechtshandhaving, waartoe het annulatieberoep dient, (is) in wezen niet gelegen (...) in het terug zuiver maken van de abstracte rechtsorde, in het uitbannen van met die rechtsorde strijdig ingevoegde algemene voorschriften, maar in het herstellen van de, blijkens het recht, in het maatschappelijk verkeer wenselijk of nodig geachte werkelijke, concrete situaties en verhoudingen” zodat “de vernietiging van een verordening (...) slechts haar echt doel bereikt, indien die vernietiging ook geacht wordt als effect te hebben het ongedaan maken van de reële gevolgen van de verordening met betrekking tot de concrete situaties en verhoudingen waarop ze heeft ingewerkt”. Ter voorkoming van de schending van het gelijkheidsbeginsel moet “uit de vernietiging van een algemeen voorschrift (...) worden afgeleid dat de toepassingsmodaliteiten, welke het vernietigd algemeen voorschrift als directe rechtsgrond hebben, na die vernietiging en ten gevolge ervan, geacht (...) worden van rechtswege retroactief hun materiële rechtskracht verloren te hebben en dus retroactief onwerkzaam te zijn geworden”. Na de retroactieve vernietiging van een verordening(sbepaling) blijft van de toepassingsbeslissing “niets meer over(...) dan de uiterlijk onaangeroerd gelaten, maar inhoudelijk leeg gemaakte vorm van die beslissing, aangezien die beslissing, ook al is ze formeel blijven bestaan, niettemin toch ten gevolge van de vernietiging van wat haar rechtsgrond is, nietig is en wat beslist werd dus niet meer bindt”. Het voorwerp van een vordering tot vernietiging van zo’n “als lege vorm bestaande (toepassings)beslissing (...) kan (daarom nog enkel) zijn die lege beslissing door een uitdrukkelijke vernietiging ook formeel uit het rechtsverkeer te doen verdwijnen in het belang van de duidelijkheid en zekerheid van de rechtssituaties en de rechtsverhoudingen”. De Raad van State leidt daaruit af dat “excepties van niet-ontvankelijkheid gericht tegen een vordering tot vernietiging van (zo) een (lege) administratieve beslissing buiten beschouwing kunnen worden gelaten als zijnde noodzakelijk ondoeltreffend”.⁴⁷

17. In dezelfde lijn ligt het recenter arrest VLAAMSE GEMEENSCHAP waarin de Raad van State heeft aangenomen, weliswaar na verwerping van de exceptie over het belang van de verzoekende partij, dat de bestreden besluiten over de vertegenwoordiging en bevoegdheden van een adviesraad “van hun materiële rechtskracht zijn ontdaan” door de eerdere vernietiging door de Raad van State van

⁴⁷ RvS, Janssens, nr. 19.250, 14 november 1978; idem: RvS, Demey, nr. 19.251, 14 november 1978; RvS, Renson, nr. 19.252, 14 november 1978; RvS, Van Damme, nr. 19.253, 14 november 1978; RvS, Rosier, nr. 19.254, 14 november 1978; RvS, Lecomte, nr. 19.255, 14 november 1978; RvS, Saelens, nr. 19.256, 14 november 1978; RvS, Schellens, nr. 19.257, 14 november 1978; RvS, Cornille, nr. 19.258, 14 november 1978; RvS, De Gryse en Pirard, nr. 19.259, 14 november 1978; zie ook: RvS, Van de Kerckhove, nr. 23.428, 5 juli 1983; RvS, Van De Water, nr. 20.882, 20 januari 1981; RvS, Standaert, nr. 20.530, 22 juli 1980; RvS, Bosman, nr. 19.982, 18 december 1979; RvS, Erven, nr. 19.665, 29 mei 1979; RvS, De Troyer, nr. 19.564, 10 april 1979; RvS, Van Mol, nr. 18.901, 24 april 1978.

het besluit dat deze adviesraad heeft opgericht en waarvan ze de uitvoering waren, zodat “het past ze ook formeel uit het rechtsverkeer te verwijderen”.⁴⁸

18. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft er in een – op dit punt al even spraakmakend - advies van 31 augustus 1983 “op gewezen 1) dat in het arrest (Janssens) van 14 november 1978 niet uitdrukkelijk of bepaaldelijk de onontvankelijkheid wegens te late indiening van het verzoekschrift is bedoeld en dat dit arrest een breedvoerige motivering bevat die inzonderheid steunt op een aantal omstandigheden welke eigen waren aan het specifiek geval”, 2) dat “de Raad van State zelf de verordening die als grondslag diende voor de individuele bestuurshandelingen had vernietigd, deze aldus ‘retroactief onwerkzaam’ makend, 3) dat die individuele handelingen niet alle waren bestreden voor de Raad van State, zodat de afdeling administratie haar beslissing mede heeft gemotiveerd door de overweging ‘dat het toerekenen van de nietigheid alleen maar aan die toepassingsbeslissingen waarvan de vernietiging uitdrukkelijk en met goed gevolg voor de Raad van State wordt gevorderd, leidt tot een flagrante ongelijkheid tussen de geadministreerden die zich ten aanzien van de verordening in een zelfde situatie bevinden” en 4) “dat de wetgever er uiteindelijk toe gebracht is de aldus vernietigde benoemingen geldig te verklaren”.⁴⁹ Het is opvallend dat dit kritische advies enige inhoudelijke kritiek op het arrest Janssens algeheel uit de weg gaat.

19. Het arrest WAMBACQ verwierp de oplossing in het arrest JANSSENS als volgt: “Overwegende dat, zo door de vernietiging van een algemeen voorschrift de nietigheid wordt aangetoond van de individuele toepassingsbeslissingen die het vernietigde algemeen voorschrift als directe rechtsgrond hebben, de nietigheid van die toepassingsbeslissingen, behoudens andersluidend wettelijk voorschrift, niet gelijk wanneer, door gelijk wie of op gelijk welke wijze kan worden geconstateerd; dat de nietigheid enkel door de Raad van State kan worden uitgesproken; dat, ook al zou zij vaststellen dat de noodzakelijke rechtsgrond van de toepassingsbeslissing is weggenomen, de Raad ten aanzien van het uitspreken van de daaruit volgende nietigheid niettemin gebonden blijft door de regelen welke zijn bevoegdheid, de ontvankelijkheid van de vordering en de onontvankelijkheid van de aangevoerde middelen bepalen; dat anders de rechtszekerheid in het gedrang komt indien de geldigheid van formeel bestaande en uiterlijk regelmatige rechtshandelingen zonder beperkingen en buiten enige regelmatig beroep in vraag kan worden gesteld”.⁵⁰ Dit arrest (en andere) volgt dan wel de op de logica van het legaliteitsbeginsel gesteunde redenering in het arrest Janssens dat de vernietiging van de reglementaire basisakte de nietigheid aantoont van de gevolgakte maar ahnteert

⁴⁸ RvS, Vlaamse Gemeenschap, nr. 101.710, 10 december 2001.

⁴⁹ *Parl. St.*, Senaat, 1983-84, nr. 579/1, 12.

⁵⁰ RvS, Wambacq e.a., nr. 35.435, 10 juli 1990; zie ook: RvS, Coibion, nr. 37.521, 7 augustus 1991; RvS, Thibaut, nr. 22.882, 25 januari 1983; RvS, Van Humbeek, nr. 20.158, 6 maart 1980.

daarbij de zuivere procesrechtelijke logica die wil dat ook de gevolgakte op de bij de wet voorziene wijze wordt bestreden voor de Raad van State. Het argument voor deze zienswijze van het rechtszekerheidsbeginsel is moeilijk verteerbaar wanneer men tegelijk heeft aangenomen dat door het vernietigingsarrest de nietigheid van de gevolgakte is aangetoond waardoor deze in het licht van artikel 159 van de Grondwet onbetwistbaar een onzeker (leeg) bestaan heeft.

20. De stelling dat de gevolgakte op ontvankelijke wijze moet worden bestreden om de nietigverklaring te bekomen wordt ook in het arrest GERFA in herinnering gebracht. Tot afwijzing van het verzoek van de verwerende partij om de uitwerking van de vernietiging van het bestreden besluit over de verlof- en terbeschikkingstellingsregeling in de tijd te beperken, argumenteerde de Raad van State dat “het voldoende (is) vast te stellen dat de terugwerkende kracht die normaal aan een arrest tot nietigverklaring is verbonden, niet hoeft te worden beperkt; dat de individuele beslissingen ten aanzien van personeelsleden waarop het bij dit arrest vernietigde besluit is toegepast, niet langer door de Raad van State kunnen worden vernietigd, tenzij ze tijdig zijn aangevochten”.⁵¹ Deze zienswijze kreeg haar beslag in een tijdig ingesteld beroep tegen een individueel besluit tot terbeschikkingstelling dat gegrond werd verklaard omdat het “wettelijke grondslag mist”.⁵²

21. In het arrest VLAAMSE GEMEENSCHAP verwerpt de Raad van State de stelling van de verzoekende partij dat de (tussengekomen) vernietiging van het reglementair besluit betreffende de erkenning van private radio's ertoe leidt dat de eveneens bestreden individuele erkenningsbesluiten nog enkel voor de duidelijkheid moeten worden vernietigd zonder dat daarbij ontvankelijkheidsvereisten kunnen worden gesteld omdat “de nietigverklaring van een reglementair besluit (...) de nietigheid aantoont van de individuele toepassingsbesluiten welke het tot directe rechtsgrond hebben; dat die nietigheid echter niet gelijk wanneer, door gelijk wie of op gelijk welke wijze kan worden geconstateerd, doch uitdrukkelijk moet worden uitgesproken door de rechter, die daarbij gebonden is door de regelen welke zijn bevoegdheid en de ontvankelijkheid van de vordering en van de middelen bepalen”.⁵³

22. In het arrest DETRY verwierp de Raad van State de stelling in het arrest WALRAVENS (infra) waarnaar de verzoeker verwees in zijn verweer tegen de exceptie van laattijdigheid van zijn beroep tegen een aantal bevorderingsbesluiten dat hij had ingesteld na de vernietiging door de Raad van

⁵¹ RvS, Gerfa, nr. 63.464, 9 december 1996; idem: RvS, Gerard, nr. 76.481, 16 oktober 1998 (verbeterend arrest: nr. 76.968, 18 november 1998). Zie ook: RvS, nr. 211.807, nv F. Industries, 4 maart 2011.

⁵² RvS, Massin, nr. 78.291, 22 januari 1999.

⁵³ RvS, Vlaamse Gemeenschap, nr. 82.705, 5 oktober 1999 (tussenarrest) en nr. 177.769, 11 december 2007 (eindarrest).

State van een statutaire bepaling waarop de bestreden besluiten gegrond waren⁵⁴ omdat dit arrest WALRAVENS “a rompu avec la jurisprudence antérieure qui était constante; qu'il est resté isolé; qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne permet de déroger à la règle formulée à l'article 4, alinéa 3, du règlement général de procédure qui constitue un compromis entre les impératifs de légalité et de sécurité juridique; qu'il appartenait au requérant de poursuivre l'annulation des actes attaqués dans le délai de soixante jours commençant à courir lors de la connaissance de l'existence de ceux-ci et non de l'illégalité qui les affectait; que le recours est manifestement irrecevable”.⁵⁵ De vernietiging van die statutaire bepaling leidde wel tot de vernietiging van een andere gevolgakte (en bij uitbreiding de wijziging ervan) waartegen het annulatieberoep werd ingesteld binnen de termijn bepaald in artikel 4 van het Algemeen Procedurereglement van de Raad van State omdat zij “a perdu tout fondement légal”.⁵⁶ Eenzelfde lot onderging een andere gevolgakte van deze vernietigde statutaire bepaling nadat de Raad van State ambtshalve oordeelde “que l'acte attaqué étant une application directe des critères de représentativité fixés dans l'arrêté (annulé) ..., il y a lieu de l'annuler par voie de conséquence”.⁵⁷ Het annulatieberoep tegen een nog andere gevolgakte was dan wel onontvankelijk (geworden) wegens gemis aan belang van de verzoeker maar de verwerende partij werd niettemin veroordeeld tot de kosten van het ingestelde beroep mede omdat de statutaire grondslag vernietigd was met het voormelde arrest nr. 83.670.⁵⁸

23. In het arrest TRUYEN verwierp de Raad van State het argument van de verzoeker dat het milieuvergunningverlenend bestuur na de vernietiging door de Raad van State van Vlarem II⁵⁹ de rechtsplicht had om “met onmiddellijke ingang weigeringsbeslissingen die steunden op het in het arrest nr. 52.260 onwettig bevonden Vlarem II in te trekken of voor onbestaande te houden”. Het was “immers nog verre van een zekerheid dat de individuele beslissingen die vóór die datum genomen waren ook uitsluitend gesteund waren op dat onwettige reglementair besluit”.⁶⁰

B. De gevolgakte is (tijdig) bestreden met een verzoekschrift

24. De Raad van State nam aan dat de vernietiging van het aangevochten bijzonder plan van aanleg meebrengt dat ook (anders gezegd: om die reden) de in het hetzelfde verzoekschrift bestreden

⁵⁴ RvS, SLFP – Groupe II, nr. 83.670, 26 november 1999.

⁵⁵ RvS, Detry, nr. 149.216, 21 september 2005.

⁵⁶ RvS, SLFP – Groupe II, nr. 89.818, 27 september 2000.

⁵⁷ RvS, SLFP, nr. 89.817, 27 september 2000.

⁵⁸ RvS, Renon, nr. 155.979, 7 maart 2006.

⁵⁹ RvS, v.z.w. Koninklijk Verbond der Belgische Schuttersverenigingen, nr. 52.260 van 16 maart 1995

⁶⁰ RvS, Truyen, nr. 158.639, 11 mei 2006.

bouwvergunning die ter uitvoering ervan werd afgegeven moet worden vernietigd.⁶¹ De in een afzonderlijk verzoekschrift bestreden vergunning heeft geen rechtsgrond meer door de vernietiging van het bijzonder plan van aanleg waarop de vergunning is gebaseerd, en moet dus eveneens vernietigd worden.⁶² Het middel waarin wordt aangevoerd dat het bijzonder plan van aanleg waarop de bestreden weigeringsbeslissing uitsluitend is gebaseerd, overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet wegens onwettigheid buiten toepassing moet worden gelaten is gegrond omdat dit plan door de Raad van State inmiddels werd vernietigd.⁶³

25. De vernietiging van een verkavelingsvergunning leidt tot de vaststelling dat de afzonderlijk bestreden stedenbouwkundige vergunning die steunt op die verkavelingsvergunning, “haar juridische grondslag heeft verloren”. Na de vaststelling dat de verzoeker belang heeft bij zijn beroep tegen de stedenbouwkundige vergunning, wordt deze om die reden vernietigd.⁶⁴ De stedenbouwkundige vergunning wordt vernietigd omdat terecht wordt aangevoerd dat de, inmiddels door de Raad van State vernietigde, verkavelingsvergunning waarop de eerste vergunning is gebaseerd overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet wegens onwettigheid buiten toepassing moet worden gelaten.⁶⁵

26. De vernietiging van een gewestplanbestemming heeft tot gevolg de schending van de motiveringsverplichting door de bestreden weigering om een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, terecht wordt aangevoerd in een afzonderlijk ontvankelijk annulatieberoep.⁶⁶

27. In een aantal gevallen werden stedenbouwkundige vergunningen vernietigd omdat ze hun grondslag vonden in het koninklijk besluit van 29 april 2001 houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz dat door de Raad van State inmiddels was vernietigd.⁶⁷ Hierdoor was de grondslag van de beoordeling door de vergunningverlenende overheid van het gevaar voor de gezondheid en een gezond leefmilieu van de betrokken installatie komen te vervallen en diende, bij gebrek aan enige verdere beoordelingsgrondslag dienaangaande te worden vastgesteld dat het bestreden besluit moest worden geacht niet met de vereiste zorgvuldigheid te

⁶¹ RvS, De Muynck, nr. 78.487, 3 februari 1999: het verzoek tot uitbreiding van het beroep van de verzoeker tot de milieuvergunning werd echter afgewezen: “de vraag tot vernietiging van de zogenaamde gevolgakte (is) niet ontvankelijk (...) omdat zij wordt geformuleerd in een stuk dat niet voorzien is in de rechtspleging en dat als dusdanig ontsnapt aan het contradictoir debat”.

⁶² RvS, Sonck, nr. 192.052, 31 maart 2009

⁶³ RvS, Den Hartigh, nr. 200.931, 16 februari 2010; RvS, Stoffels e.a., nr. 188.221, 26 november 2008; zie ook: RvS, Peeters, nr. 17.553 en 17.554, 2 april 1976.

⁶⁴ RvS, Hellawel en nv Ciel, nr. 183.365, 26 mei 2008 en nv Ciel, nr. 188.574 – 188.576, 8 december 2008.

⁶⁵ RvS, Ronsse e.a., nr. 207.527, 17 november 2008; RvS, Guillaume, nr. 191.711, 20 maart 2009.

⁶⁶ RvS, Cornille, nr. 197.351, 27 oktober 2009.

⁶⁷ RvS, asbl Teslabel Coordination en Vanderhulst, nr. 138.471, 15 december 2004.

zijn genomen.⁶⁸ Om dezelfde reden werden in een aantal andere zaken het middel aangenomen waarin de schending van de motiveringswet werd aangevoerd.⁶⁹ Hetzelfde lot ondergingen stedenbouwkundige vergunningen die hun grondslag hadden in het door de Raad van State inmiddels vernietigde⁷⁰ koninklijk besluit van 10 augustus 2005 houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz na het gegrond verklaren van de aangevoerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel of van de motiveringsverplichting.⁷¹ In een arrest wordt daar nog aan toegevoegd dat het feit dat de verzoeker de onwettigheid van het laatstgenoemde koninklijk besluit niet heeft opgeworpen in het inleidende verzoekschrift, niets afdoet aan de vastgestelde schending.⁷²

28. Van de rechtspraak in het vorig randnummer wijkt het arrest SCHOONBROODT helemaal af door te eisen dat de onwettigheid van het voormelde koninklijk besluit van 10 augustus 2005 reeds in het inleidende verzoekschrift (in casu van 25 augustus 2006 tegen een stedenbouwkundige vergunning voor een zendmast) wordt opgeworpen met het verzoek tot de buitentoepassingverklaring ervan op grond van artikel 159 van de Grondwet: “que l’annulation de l’arrêté royal du 10 août 2005 (...) a été prononcée pour la violation des règles de compétence, moyen d’ordre public; qu’il ne s’ensuit toutefois pas que l’acte entrepris est lui-même, pour la seule raison qu’il se réfère à cet arrêté, entaché de vice d’incompétence de son auteur; qu’il n’est pas contesté que le fonctionnaire délégué est bien l’autorité compétente pour adopter l’acte attaqué; que, par rapport à l’acte attaqué, l’arrêté royal annulé ne constitue qu’un motif; que l’illégalité de cet arrêté royal aurait pu être utilement soulevée par la requérante, dès l’introduction de son recours, en demandant l’application de l’article 159 de la Constitution; que la critique tirée de l’illégalité du motif de l’acte attaqué qui se réfère à cet

⁶⁸ RvS, Verheecke en Le Vingne, nr. 198.668, 8 december 2009.

⁶⁹ RvS, stad Eeklo, nr. 198.497, 3 december 2009 (na verwerping van de excepties van onontvankelijkheid); RvS, Derroitte en Louvet, nr. 196.913, 13 oktober 2009; RvS, gemeente Ternat, nr. 194.594, 23 juni 2009; RvS, gemeente Kortenberg, nr. 191.714, 23 maart 2009; RvS, stad Diest, nr. 189.808, 27 januari 2009; RvS, Bergen e.a., nr. 184.871, 26 juni 2008; RvS, Lambert, nr. 184.834, 26 juni 2008; RvS, gemeente Beloeil, nr. 182.964, 15 mei 2008; RvS, gemeente Waterloo, nr. 178.733, 18 januari 2008; RvS, gemeente Honnelles, nr. 178.153, 20 december 2007; RvS, gemeente Ramillies, nr. 166.521, 11 januari 2007; RvS, gemeente Messancy, nr. 166.520, 11 januari 2007; RvS, Brancato, nr. 164.862, 16 november 2006; RvS, Strubbe, nr. 159.025, 18 mei 2006; RvS, Debrue, nr. 155.521, 23 februari 2006.

⁷⁰ RvS, asbl Teslabel Coordiantion en Strubbe, nr. 193.456, 20 mei 2009.

⁷¹ RvS, Hollanders, nr. 213.600, 31 mei 2011; RvS, Petit, nr. 207.913, 5 oktober 2010; RvS, Cordier, nr. 203.416, 29 april 2010 (na verwerping van de exceptie van onontvankelijkheid); RvS, stad Scherpenheuvel-Zichem, nr. 203.309, 27 april 2010; RvS, Huys en Kupka, nr. 201.930, 16 maart 2010; RvS, gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe, nr. 199.179 en 199.180, 22 december 2009; RvS, Schinckus en Blondel, nr. 198.621 en 198.622, 7 december 2009; RvS, gemeente Floreffe, nr. 198.421, 1 december 2009; RvS, Rigot, nr. 198.378, 30 november 2009; RvS, gemeente Etterbeek, nr. 195.439, 28 juli 2009; RvS, Frognet e.a., nr. 194.809, 29 juni 2009.

⁷² RvS, Tasiaux en Nicolas, nr. 208.575, 28 oktober 2010; zie tevens: RvS, Stad Ottignies-Louvain-la-Neuve, nr. 204.412, 27 mei 2010; RvS, Paunet, nr. 194.564, 22 juni 2009.

arrêté royal annulé, formulée dans le dernier mémoire, est tardive; que, partant, la nouvelle branche du moyen est irrecevable”.⁷³

29. Het motief in een gevolgakte dat gesteund is op Vlarem II dat naderhand door de Raad van State werd vernietigd is door de terugwerkende kracht van de vernietiging onwettig. De bestreden weigering om een milieuvergunning te verlenen werd vervolgens door de Raad van State vernietigd na de ambtshalve vaststelling van de schending van de motiveringsverplichting⁷⁴, na de vaststelling dat het om een uitsluitend⁷⁵ of decisief⁷⁶ weigeringsmotief ging of na het oordeel dat ook het middel tegen het tweede weigeringsmotief gegrond was⁷⁷ of ondergeschikt was⁷⁸ of ook – afwijkend van de voormelde rechtspraak - omdat het weigeringsbesluit “mede gesteund” was op Vlarem II.⁷⁹

30. De vernietiging door de Raad van State van het reglement leidt tot de vernietiging van een benoeming die daarop is gesteund mits de benoeming tijd wordt aangevochten.⁸⁰

C. De gevolgakte is niet (tijdig) bestreden met een verzoekschrift

31. Wanneer de annulatieprocedure tegen het reglement hangende is en de gevolgakte werd niet (tijdig) bestreden met een verzoekschrift, dan zou de gevolgakte toch nog (één van de) voorwerp(-

⁷³ RvS, Schoonbroodt, nr. 212.496, 6 april 2011; zie ook: RvS, gemeente Oudergem, nr. 214.335, 30 juni 2011; RvS, Aasriyou, nr. 211.697, 2 maart 2011; RvS, Lenoir en Jeanty, nr. 211.652, 1 maart 2011; RvS, Lenoir en Jeanty, nr. 211.652, 1 maart 2011; RvS, Mohammad, nr. 211.287, 16 februari 2011; RvS, Mathonet, nr. 210.836, 31 januari 2011; RvS, Cordier, nr. 208.560, 28 oktober 2010; RvS, gemeente Chaumont-Gistoux, nr. 205.645, 22 juni 2010; RvS, Bernis en Lefevre, nr. 200.743, 10 februari 2010; RvS, gemeente Rixensart, nr. 198.349 en 198.377, 30 november 2009; RvS, Coen en Vergeynst, nr. 194.808, 29 juni 2009 waarin de verzoekers de onwettigheid van het K.B. van 10 augustus 2005 in een middelonderdeel hadden opgeworpen.

⁷⁴ RvS, Poesmans, nr. 92.422, 18 januari 2001.

⁷⁵ RvS, Claes, nr. 90.057, 5 oktober 2000; (impliciet) RvS, Ongena-Van Damme, nr. 90.523, 26 oktober 2000; RvS, Van de Vijver, nr. 84.671, 13 januari 2000; RvS, Truyen, nr. 77.542, 10 december 1998; RvS, Cornette, nr. 66.907, 24 juni 1997; (impliciet) RvS, Haenebalcke-Dewitte, nr. 53.744, 15 juni 1995.

⁷⁶ RvS, Vereecke, nr. 96.216, 7 juni 2001.

⁷⁷ RvS, Van Mechelen, nr. 99.485, 4 oktober 2001; RvS, Van Den Heuvel, nr. 96.818, 21 juni 2001; RvS, Mertens, nr. 95.283, 10 mei 2001; RvS, Casteleyn, nr. 94.799, 19 april 2001; RvS, De Schepper, nr. 94.798, 19 april 2001; RvS, Vanparijs, nr. 93.154, 8 februari 2001; RvS, Huybrechts, nr. 93.153, 8 februari 2001; RvS, Deklerck, nr. 87.616, 25 mei 2000; RvS, Deneweth, nr. 86.227, 23 maart 2000; RvS, Van Oost, nr. 85.399, 17 februari 2000; RvS, Bols, nr. 84.673, 13 januari 2000; RvS, Snels, nr. 77.547, 10 december 1998; RvS, Van Gestel, nr. 77.383, 3 december 1998; RvS, Van Gestel, nr. 77.049, 19 november 1998; (ambtshalve) RvS, De Roo, nr. 71.817, 12 februari 1998; RvS, Vermeulen, nr. 63.328, 28 november 1996; RvS, Paesen, nr. 59.903, 6 juni 1996; zie ook: RvS, Vandeveld en Stocker, nr. 96.084, 31 mei 2001; RvS, Depraeter, nr. 93.158, 8 februari 2001; RvS, Becue, nr. 93.157, 8 februari 2001; RvS, Ulenaers, nr. 90.061, 5 oktober 2000; RvS, Lambrecht, nr. 88.486, 29 juni 2000; RvS, De Praetere, nr. 88.474, 29 juni 2000; (a contrario) RvS, Loontjens, nr. 88.476, 29 juni 2000. RvS, Vandewoestijne, nr. 83.330, 4 november 1999; RvS, Holemans, nr. 77.719, 17 december 1998; RvS, Douce, nr. 69.290, 30 oktober 1997; RvS, Verheyen, nr. 67.985, 4 september 1997; RvS, Van Gompel, nr. 54.273, 4 juli 1995; RvS, Naenen, nr. 54.089, 29 juni 1995; RvS, Smets, nr. 53.991, 22 juni 1995.

⁷⁸ RvS, Van Damme, nr. 67.976, 4 september 1997.

⁷⁹ RvS, Vanhoof, nr. 64.260, 30 januari 1997; zie ook: RvS, nv Arkova, nr. 87.618.

⁸⁰ RvS, Jassogne, nr. 16.854, 5 februari 1975; zie ook: .

en) kunnen zijn van het tegen het reglement ingestelde annulatieberoep omdat de Raad van State bijvoorbeeld middels een ruime interpretatie van het verzoekschrift aanneemt dat de gevolgakte impliciet in de vordering tot vernietiging is vervat of na uitbreiding van het oorspronkelijke voorwerp van het annulatieberoep hetzij door de verzoeker, hetzij door de Raad van State.

32. De Raad van State aanvaardde dat het gegronde beroep tegen een bijzonder plan van aanleg werd uitgebreid tot de stedenbouwkundige vergunning die “enkel en alleen op het aangevochten bijzonder plan van aanleg” steunde en werd verleend na het instellen van het beroep tegen dit plan zodat de verzoekende partijen hun vraag tot uitbreiding van het voorwerp van het beroep ten vroegste in de memorie van wederantwoord als eerstvolgende nuttige procedurestuk konden formuleren. Vervolgens overwoog de Raad van State dat het rechtmatigheidsbezwaar dat de stedenbouwkundige vergunning haar rechtsgrond vindt in het onwettig bijzonder plan van aanleg, gegrond was.⁸¹

De Raad van State aanvaardde ook dat het annulatieberoep tegen de besluiten tot vaststelling van de voorwaarden en van de procedure inzake de erkenning van de plaatsers van de brandwerende deuren uitgebreid werd tot het besluit houdende erkenning van de plaatsers van brandwerende deuren. De vernietiging van de bestreden besluiten maakt immers het erkenningsbesluit “onwerkzaam en zinledig” dat door de verzoekende partij bij de eerst mogelijke procedurele gelegenheid binnen het bereik van de Raad van State heeft door haar beroep hiermee uit te breiden.⁸²

D. De Raad van State besliste tot handhaving van de gevolgen van het vernietigde reglement

33. In de rechtspraak rees de vraag hoe de in artikel 159 van de Grondwet vervatte opdracht aan de justitiële of bestuursrechter zich verhoudt tot het vernietigingsarrest van de Raad van State waarbij besloten werd om de gevolgen van het vernietigde reglement (tijdelijk) te handhaven.

34. In het arrest DEBIE werd een toepassingsbeslissing (gevolgakte) bestreden van de Waalse Ambtenarencode waarvan een toepasselijke bepaling door de Raad van State inmiddels was

⁸¹ RvS, De Muynck, nr. 212.542, 7 april 2001: in het zelfde arrest werd het afzonderlijk beroep tegen een andere stedenbouwkundige vergunning die haar rechtsgrond vindt in het onwettige bijzonder plan van aanleg in het ene geval als laattijdig afgedaan en in het andere geval na het ontvankelijk verklaren ervan, ingewilligd na het gegrond verklaren van het middel op grond van artikel 159 van de Grondwet.

⁸² RvS, vzw Koninklijke Vereniging der Meester-schrijnwerkers van Brussel en Halle-Vilvoorde, nr. 129.615, 23 maart 2004.

vernietigd met ingang van een datum na dat vernietigingsarrest⁸³. De verzoeker betoogde dat de toepassingsbeslissing gesteund werd op een (vernietigde) bepaling van de voormelde code die overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moest worden gelaten. De Raad van State weigerde dat te doen op grond van volgende overwegingen: “que, toutefois, et dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d’État a différé au 1er mars 2007 les effets de cette annulation; que lorsque le Conseil d’État décide de différer les effets d’un arrêt d’annulation sur base de l’article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d’État, il se prononce, "par voie de disposition générale", pour le maintien provisoire des effets de tout ou partie de l’acte annulé; qu’en énonçant que lorsqu’il décide de mettre en oeuvre l’article 14ter précité, le Conseil d’État statue "par voie de disposition générale", le législateur a nécessairement entendu conférer une valeur erga omnes à la décision du Conseil d’État ordonnant qu’un acte réglementaire irrégulier puisse produire des effets de droit; qu’une telle décision juridictionnelle, prise dans un souci de sécurité juridique, conforte temporairement l’acte réglementaire en cause et paralyse l’exercice de la censure de non application pour les mesures d’exécution prise durant la période correspondant au maintien de ses effets; qu’une telle paralysie temporaire de la censure de non application ne contrevient pas à l’article 159 de la Constitution dès lors que cette disposition ne vise que les règlements ou arrêtés et ne peut trouver à s’appliquer à ceux qui se voient reconnaître une valeur juridique temporaire par le dispositif d’un arrêt du Conseil d’État valant disposition générale; que la circonstance que le requérant n’était pas partie à la procédure ayant donné lieu à l’arrêt du 22 septembre 2006 ne peut remettre en cause l’autorité de chose jugée erga omnes qui s’attache à cette décision”. De Raad van State weigerde om die reden ook een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof over een mogelijke discriminerende werking van artikel 14ter RvS-wet en stelde vervolgens vast dat de toepassingsbeslissingen, zoals de bestreden akte, niet kunnen worden vernietigd op grond van een middel dat onderzocht werd in het vernietigingsarrest CGSP wanneer deze werden genomen in de periode waarin de gevolgen van de vernietigde code werden gehandhaafd door de Raad van State.⁸⁴

35. De rechtbank van eerste aanleg te Brussel werd geplaagd voor een gelijkaardig verzoek om een reglement dat bij arrest van 16 september 2009 door de Raad van State werd vernietigd met handhaving van de gevolgen van dat reglement tot de datum van het arrest⁸⁵, overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten.⁸⁶ Het voormelde arrest Debie en de standpunten

⁸³ RvS, CGSP, nr. 162.616, 22 september 2006: het arrest beschikte dat de gevolgen van de vernietiging zullen ingaan op 1 maart 2007.

⁸⁴ RvS, Debie, nr. 199.085, 18 december 2009.

⁸⁵ RvS, asbl CBI e.a., nr. 196.106, 16 september 2009.

⁸⁶ Rb. Brussel 21 januari 2011, *JT* 2011, 366, noot.

die in de rechtsleer over de gestelde problematiek worden ingenomen⁸⁷, bracht de rechtbank ertoe om de volgende prejudiciële (discriminatie)vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof: “Is artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 10 van de wet van 4 augustus 1996, in strijd met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 159 van de Grondwet, in die zin geïnterpreteerd dat het de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde zou beletten om, overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet, de toepassing te weren van een reglementair besluit dat bij een arrest van de Raad van State is vernietigd, maar waarvan de gevolgen worden gehandhaafd tot de datum van de uitspraak ervan, en dat het een rechtzoekende de mogelijkheid zou ontnemen om de wettigheid van die reglementaire handeling te betwisten, terwijl hij over die mogelijkheid beschikt wanneer geen toepassing is gemaakt van het voormelde artikel 14ter, met name omdat tegen de onregelmatige reglementaire handeling geen enkel beroep voor de Raad van State zou zijn ingesteld ?”.⁸⁸

36. De correctionele rechtbank van Charleroi sprak de beklaagden vrij van een tenlastelegging die gesteund was op een bepaling van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de Interne Dienst voor Preventie en Bescherming op het Werk die door de Raad van State was vernietigd met handhaving van de gevolgen tot een latere datum teneinde de ontregeling van de voormelde Interne Dienst te voorkomen.⁸⁹ De strafrechter was van oordeel dat de beslissing tot handhaving van de gevolgen van de vernietigde verordeningsbepaling niet kan rechtvaardigen dat abstractie wordt gemaakt van de onwettigheid van de vernietigde verordeningsbepaling waarop een tenlastelegging is gesteund.⁹⁰

VI. De initiële bestuurshandeling is geen reglement

A. De theorie van het arrest Tibax

⁸⁷ R. ANDERSEN, “La modification dans le temps des effets des arrêts du Conseil d’Etat” in *Liber amicorum M. Melchior – Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l’homme*, Louvain-la-Neuve Anthemis, 2010, 391; P. LEWALLE en L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier, 2008 e.v., 1118; S. LUST, *Rechtsherstel door de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2000, 242 e.v.; D. RENDERS, “L’article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat face à l’article 159 de la Constitution”, *JT* 2010, 178; zie ook D. RENDERS, “Le maintien des effets d’un règlement annulé par le Conseil d’Etat et le respect des droits fondamentaux”, *JT* 2002, 762 e.v.; A. WIRTGEN, *o.c.*, 294 e.v.; D. RENDERS, “L’article 159 de la Constitution prime l’article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat”, *JT* 2011, 369; D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT, L. VANSNICK, *Droit Administratif. Tome III. Le contrôle de l’administration*, Brussel, Larcier, 2010, 291 e.v..

⁸⁸ B.S. 1 april 2011.

⁸⁹ RvS, Communauté Française, nr. 158.605, 10 mei 2006.

⁹⁰ Corr. Charleroi, 11 februari 2011, *JT* 2011, 368, noot.

37. In het omstreden arrest COLPAERT stelde de Raad van State, ter beantwoording van een exceptie van onontvankelijkheid, dat de bestreden bevordering van een ambtenaar tot adviseur-hoofd mede de grondslag vormt voor een - volgens de verwerende partij laattijdig – in een afzonderlijk verzoekschrift bestreden (latere) verandering van graad tot adviseur van de voormelde ambtenaar, zodat dit laatste bestreden besluit niet alleen als een vervolg maar ook als een bijkomend rechtsvervolg van het eerste bestreden besluit verschijnt. Door de eventuele vernietiging van het eerste bestreden besluit verdwijnt de grondslag van het tweede bestreden besluit dat hierdoor zijn materiële rechtskracht verliest. Op grond van die vaststellingen verwierp de Raad van State de exceptie van gemis aan belang evenals het verzoek tot samenvoeging van beide annulatieberoepen en vernietigde hij zowel het eerste als het tweede (in het afzonderlijk ingestelde annulatieberoep) bestreden besluit.⁹¹ Het afzonderlijk annulatieberoep tegen het tweede bestreden besluit werd bijgevolg zonder voorwerp verklaard.⁹²

38. In het evenzeer opzienbarend arrest TIBAX nam de Raad van State aan dat wanneer “een rechtsconcretiserende beslissing ‘vernietigd’ (wordt) (...) in beginsel alle directe rechtsgevolgen, welke uit de onrechtmatig bevonden beslissing zijn voortgekomen, door het annulatiearrest worden weggenomen” en “dat wat zich, hangende het annulatieberoep, in verband met de rechtssituatie van de directe adressaat van de bestreden beslissing aan de rechtsgevolgen van die beslissing toevoegt, zich eveneens toevoegt aan het materiële voorwerp van het ingeleide annulatieberoep”. Zo is een “rechtsconcretiserende beslissing” zoals een benoeming “mede de in rechte onontbeerlijke grondslag voor de nagekomen beslissing” zoals een mutatie of een dienstaanwijzing na de voormelde benoeming en doet “de vernietiging van de oorspronkelijke (rechtsconcretiserende) beslissing (...) dan ook de rechtens vereiste grondslag van de afgeleide nagekomen beslissing wegvallen, wat die nagekomen beslissing haar materiële rechtskracht doet verliezen”. Bijgevolg is “het ongedaan maken van de materiële rechtskracht van (...) nagekomen beslissingen (...) te beschouwen als vervat in het materiële voorwerp van de vordering tot vernietiging van de oorspronkelijk bestreden (rechtsconcretiserende) beslissing”. “Het verval van de rechtseffecten van de (...) nagekomen beslissingen is overigens enkel een strikte toepassing van het legaliteitsbeginsel in een hypothese waarin nog geen legitieme aanspraak op de stabiliteit van te goeder trouw verkregen rechtssituaties dat legaliteitsbeginsel kan ontcrachten”. Een zeldzame keer zal het belang van de verzoeker, zijnde een “subsidiar grensaanwijzend criterium dat bepaalt hoever de door het dictum uitgesproken vernietiging van de bestreden beslissing doorwerkt (...) tot gevolg hebben dat afgeleide nagekomen beslissingen geacht moeten worden niet getroffen te zijn door het verlies van materiële

⁹¹ RvS, Colpaert e.a., nr. 17.764, 9 augustus 1976

⁹² RvS, le Fevere de ten Hove, nr. 17.817, 12 oktober 1976.

rechtskracht". Zo heeft de verzoeker op wiens vordering een bevordering van een concurrent wordt vernietigd, geen belang bij de vernietiging van de pecuniaire voordelen die aan de bevorderde concurrent werden toegekend. "De functie van het rechtsherstel welke de zin is van het annulatieberoep (vergt) dat de Raad het verlies van materiële rechtskracht van de afgeleide nagekomen beslissing ook formeel tot uitdrukking brengt door met de vernietiging van de oorspronkelijk bestreden beslissing ook de vernietiging van de nagekomen, afgeleide beslissing uit te spreken" zoniet "dient de bevoegde administratieve overheid op aanvraag van de verzoeker de afgeleide nagekomen beslissing in te trekken". De "indirecte rechtsgevolgen (met uitzondering van de voormelde nagekomen beslissingen) van een (rechtsconcretiserende) beslissing (kunnen evenwel) niet geacht worden begrepen te zijn in het voorwerp van de initiële rechtsconcretiserende beslissing, zelfs niet indien men dat voorwerp materieel bepaalt" zodat "de vernietiging van die indirecte rechtsgevolgen (...) niet (is) begrepen (...) in de vernietiging van die (rechtsconcretiserende) beslissing". Het legaliteitsbeginsel wijkt in dit geval voor het continuïteitsbeginsel "omdat het volledig herstel van de rechtsverstoring de indirecte rechtsgevolgen van een vernietigde beslissing inbegrepen, zelf tot een mogelijk verreikende en belangrijke rechtsverstoring aanleiding kan geven". Bovendien heeft een verzoeker "normaal (...) geen persoonlijk belang (...)bij (...) – (haalt) geen persoonlijk legitiem voordeel (...) uit – een rechtsherstel dat zover reikt als het retroactief ongedaan maken van de indirecte gevolgen van een door hem bestreden (rechtsconcretiserende) beslissing". "Zo zijn benoemingen gesteund op het resultaat van een rechtsvergelijkend examen naast elkaar staande beslissingen (...) die echt samenhangen omdat ze een gemeenschappelijke grondslag hebben en de ene de andere mogelijk maakt" maar is het "evenwel duidelijk dat iedere benoemingsbeslissing niet kan worden begrepen als reeds inhoudende een volgende benoeming of als reeds begrepen in een vorige" zodat "de vernietiging van een benoeming (...) dan ook de gelding van de aan die benoeming voorafgaande of navolgende benoemingen die niet of niet nuttig bestreden worden, onaangetast (laat), ook al mocht de onrechtmatigheid welke de grond tot vernietiging van de bestreden benoeming heeft opgeleverd, ook die voorgaande en navolgende benoemingen gevitieerd hebben".⁹³

39. Het arrest WALRAVENS bouwde voort op de theorie in het arrest TIBAX van de nagekomen beslissing en nam aan dat de vernietiging door de Raad van State van een aanstelling op proef ook de materiële rechtskracht wegneemt van de latere definitieve benoeming van de op proef aangestelde "zelfs indien deze niet formeel zou zijn vernietigd". Het voegde daaraan toe dat "de vernietiging door de Raad van State van een overheidshandeling (...) te beschouwen (is) als een declaratief feit dat retroactief de onwettigheid aantoont, niet alleen van de vernietigde handeling, maar ook van de

⁹³ RvS, Tibax, nr.20.599, 30 september 1980.

handelingen waarvoor de vernietigde handeling de noodzakelijke wettige grondslag vormt en waarvan dus (...) de materiële rechtskracht is aangetast; dat declaratief feit -het annulatiearrest- doet een nieuwe termijn ingaan gedurende welke voor de belanghebbenden de mogelijkheid openstaat de afgeleide rechtshandelingen waarvan aldus de nietigheid is aangetoond met een annulatieberoep te bestrijden (...) het staat echter de overheid welke een onregelmatige beslissing genomen heeft ook vrij om, binnen de termijn waarbinnen ze bij de Raad van State kan worden bestreden, die beslissing in te trekken". De in deze zaak bestreden mededeling aan de verzoeker dat ingevolge het vernietigingsarrest een einde is gekomen aan zijn vaste benoeming werd door de Raad van State beschouwd als een tijdige en rechtsgeldige intrekking van zijn vaste benoeming.⁹⁴

40. In een vrij recent arrest nam de Raad van State aan dat de vernietiging van de bestreden beslissing van de examenjury de materiële rechtskracht ontnemt van de latere – niet bestreden – beslissing van de examenjury (over de herkansing) en het om duidelijkheid in het rechtsverkeer past om die laatste beslissing te vernietigen.⁹⁵

41. In een ander arrest vernietigde de Raad van State ambtshalve de bestreden aanmaning om een bodemsanering uit te voeren omdat de Raad van State eerder de aanwijzing van de grond als historisch verontreinigde grond had vernietigd. Die aanwijzing vormt de noodzakelijke juridische grondslag voor de bestreden aanmaning zodat de onwettigheid van de aanwijzing leidt tot de onwettigheid van de aanmaning die derhalve zonder rechtsgrond is en daarom moet worden vernietigd.⁹⁶

B. De nagekomen beslissing is (tijdig) bestreden

42. Uit het zeer recente arrest BELGACOM kan worden afgeleid dat de leer van de arresten TIBAX en WALRAVENS nog steeds toepassing krijgt.⁹⁷ In deze samenvoegde zaak nam de Raad van State aan dat de gegrondheid van het annulatieberoep tegen de beslissing van het BIPT over de terminatietarieven (van 11 juni 2002) meebrengt dat "ook (de tijdig aangevochten) gevolgbeslissing van 5 juli 2002 (dient) te worden vernietigd. De laatstgenoemde beslissing (over de verlenging van de uitvoeringstermijn met daaraan gekoppeld een rapporteringsverplichting) is het rechtstreekse gevolg van de vernietiging van de eerstgenoemde beslissing. Ze moet dus worden uitgesproken zonder dat het nodig is om de middelen te onderzoeken die Belgacom tegen de beslissing van 5 juli 2002 heeft

⁹⁴ RvS, Walravens, nr. 43.010, 18 mei 1993; J. SALMON vraagt zich af of deze oplossing de rechtszekerheid dient (*Le Conseil d'Etat*, Brussel, Bruylant, 1994, 535).

⁹⁵ RvS, Bels, nr. 179.257, 1 februari 2008.

⁹⁶ RvS, nv F. Industries Belgium, nr. 169.309, 22 maart 2007.

⁹⁷ Zie ook: RvS, nv Ballast Nedam Groep, nr. 84.724, 18 januari 2000; RvS, Vyncke, nr. 81.352, 28 juni 1999; RvS, Caluwe, nr. 76.008, 30 september 1998.

ingeroepen". De Raad van State voegt daar nog aan toe dat de gevolgbeslissing "in haar geheel moet worden vernietigd" omdat zij "een onlosmakelijk geheel" vormt zodat de omstandigheid "dat Belgacom slechts een belang heeft bij het bestrijden van een deel van die beslissing (...) hieraan geen afbreuk" doet. Eenzelfde redenering wordt gemaakt voor een andere bestreden gevolgbeslissing van 9 augustus 2002.⁹⁸

De Raad van State nam ook aan dat de bestreden beslissing ten aanzien van de verzoeker die uitsluitend gesteund was op zijn preventieve schorsing die naderhand door de Raad van State werd vernietigd, ook moest worden vernietigd zonder dat de middelen tegen die preventieve schorsing moesten worden onderzocht.⁹⁹

43. Ook de vernietiging van de aanwerving als eerste attaché brengt mee dat de bestreden latere overheveling van de betrokken attaché, waarvoor "het uitoefenen van die functie zelfs een noodzakelijke voorwaarde" was, niet langer "de rechtens vereiste grondslag" heeft en derhalve, nadat werd aangenomen dat de verzoeker over het rechtens vereiste belang beschikt bij zijn beroep tegen de voormelde overheveling, wordt vernietigd.¹⁰⁰ Ook een bevordering wordt, nadat werd vastgesteld dat de verzoekster belang heeft bij haar beroep, als een gevolgakte vernietigd omdat de eerdere benoeming een directe en noodzakelijke grondslag vormt voor de bevordering, werd vernietigd.¹⁰¹ In diezelfde zaak had het gegronde beroep tegen verzoeksters rangschikking (als tweede en niet als laureaat van het examen) tevens de vernietiging van de benoeming van haar concurrent tot gevolg.¹⁰² De weigering om vast te benoemen dat in hetzelfde verzoekschrift wordt bestreden als de daaraan voorafgaande beslissing om de verzoeker op proef aan te stellen (in plaats van vast te benoemen) heeft niet langer een grond of een motief wanneer wordt vastgesteld dat het beroep tegen de initiële beslissing gegrond is en ondergaat aldus hetzelfde lot als de eerste bestreden beslissing(en).¹⁰³ Een bevel om het grondgebied te verlaten vindt zijn rechtsgrond in de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen tot weigering van de erkenning als vluchteling zodat de vernietiging van de laatste beslissing leidt tot de vernietiging van het in

⁹⁸ RvS, Belgacom, nr. 212.579, 8 april 2011.

⁹⁹ RvS, Geurts, nr. 207.362, 14 september 2010.

¹⁰⁰ RvS, Zeeuws, nr. 196.015, 14 september 2009 en nr. 206.427, 6 juli 2010.

¹⁰¹ RvS, Van Middel, nr. 185.139, 3 juli 2008.

¹⁰² RvS, Van Middel, nr. 118.823, 29 april 2003 en nr. 93.290, 13 februari 2001 en nr. 87.684, 30 mei 2000: in het eerste arrest werd aangenomen dat het beroep tegen de benoeming tijdig moest worden ingesteld tenzij "wellicht indien moet worden aangenomen dat de vordering tot vernietiging van de examenrangschikking mede die tot vernietiging van de daaruit gevolgde benoeming impliceert"; in het tweede arrest (van de Algemene Vergadering) werd aangenomen dat het beroep tegen het benoemingsbesluit tijdig was ingesteld; in het derde arrest werd dan weer aangenomen dat de vernietiging van de bindende rangschikking de vernietiging van de bestreden benoeming en van de impliciete weigering om de verzoekster te benoemen verantwoordde.

¹⁰³ RvS, Troch, nr. 156.680, 21 maart 2006.

hetzelfde verzoekschrift bestreden bevel om het grondgebied te verlaten.¹⁰⁴ De vernietiging van de weigering om de verzoeker tijdelijk aan te stellen leidt tot de vernietiging van de in hetzelfde verzoekschrift bestreden tijdelijke aanstelling van de tussenkomenende partij.¹⁰⁵

C. De nagekomen beslissing is niet (tijdig) afzonderlijk bestreden

1. Uitbreiding van het voorwerp door een procespartij

44. De Raad van State aanvaardde dat een verzoeker zijn (verworpen) annulatieberoep tegen een overgang op proef in de loop van de procedure bij brief kon uitbreiden tot een gevolgakte, met name de definitieve overgang waarvoor de overgang op proef een noodzakelijke voorwaarde was.¹⁰⁶ De Raad van State aanvaardde eveneens de in de memorie van wederantwoord verzochte uitbreiding van het beroep tegen de toelating tot de proeftijd tot de vaste benoeming en vernietigde zowel de initiële als de gevolgbeslissing.¹⁰⁷ De vaste benoeming is het logische gevolg van een toelating tot de proeftijd en heeft dus een dermate rechtstreekse grondslag in de noodzakelijk voorafgaande toelating tot de proeftijd dat zij een gevolgakte hiervan is waartoe de oorspronkelijke vordering mag worden uitgebreid mits het verzoek “bij de eerst nuttige procedurele gelegenheid”, in casu ter terechtzitting, geschiedt.¹⁰⁸

45. In een aantal gevallen laat de Raad van State het in het midden of kan ingegaan worden op de uitbreiding van het beroep tot de gevolgakte omdat het beroep tegen de initiële beslissing wordt verworpen.¹⁰⁹

46. Wanneer de bestreden tijdelijke waarneming van een ambt geen voorwaarde is voor de toelating tot de proeftijd in een selectie- of bevorderingsambt, dan is deze laatste beslissing geen gevolgakte waartoe het voorwerp van het beroep tegen de eerste beslissing kan worden uitgebreid.¹¹⁰

2. Extensieve interpretatie door de Raad van State van het verzoekschrift

¹⁰⁴ RvS, XXX, nr. 118.549, 23 april 2003.

¹⁰⁵ RvS, Dehoux, nr. 81.416, 29 juni 1999 (schorsing) en nr. 89.595, 12 september 2000 (vernietiging).

¹⁰⁶ RvS, Zeeuws, nr. 210.423, 14 januari 2011.

¹⁰⁷ RvS, Van Coster, nr. 203.103, 20 april 2010 (uit het arrest kan niet met stellige zekerheid worden afgeleid of de gegronde middelen enkel gericht waren tegen de bestreden initiële beslissingen en niet tegen de gevolgbeslissing waartoe het beroep werd uitgebreid).

¹⁰⁸ RvS, Demuynck, nr. 114.914, 23 januari 2003; Zie ook: RvS, Moreau, nr. 130.664, 27 april 2004; Vergelijk: RvS, Burms, nr. 189.316, 7 januari 2009.

¹⁰⁹ RvS, Schurmans, nr. 172.071, 11 juni 2007; Anders: RvS, Burms, nr. 189.316, 7 januari 2009.

¹¹⁰ RvS, Heerman, nr. 102.523, 15 januari 2002.

47. De leer van het arrest TIBAX wordt ook gevolgd in het arrest ZEEUWS waarin werd aangenomen dat de bestreden benoeming tot eerste attaché de juridische onontbeerlijke grondslag vormt voor het nagekomen besluit waarbij de voormelde eerste attaché wordt overgeheveld. De vernietiging van de eerste beslissing doet derhalve de rechtens vereiste grondslag wegvallen van de afgeleide nagekomen beslissing “zodat de nagekomen beslissing haar materiële rechtskracht verliest”. Het ongedaan maken van de materiële rechtskracht van de afgeleide nagekomen beslissing is dan ook te beschouwen als vervat in het voorwerp van de vordering tot nietigverklaring van de oorspronkelijke beslissing.¹¹¹ In deze laatste zaak gaat de Raad van State dan ook niet in op het vraag van de verzoeker bij brief om het voorwerp van zijn beroep uit te breiden.

3. Ambtshalve uitbreiding van het voorwerp door de Raad van State

48. Naar aanleiding van het verzoek van de verzoeker in de laatste memorie om zijn gegrond bevonden beroep tegen een tijdelijke aanstelling uit te breiden tot hem ongekende nagekomen beslissingen en het volkomen stilzwijgen hierover van het bestuur, vernietigde de Raad van State niet alleen de bestreden tijdelijke aanstelling maar heropende hij tevens de debatten en beval hij het bestuur om de eventuele nagekomen beslissingen aan het administratief dossier toe te voegen. In het navolgende arrest nam de Raad van State aan dat de navolgende vaste benoeming een gevolgakte was van de vernietigde tijdelijke aanstelling omdat het minstens een noodzakelijke voorwaarde was voor de vaste benoeming. Om die reden kon de vordering worden uitgebreid tot de vaste benoeming en werd aangenomen dat de onwettigheid van de oorspronkelijk bestreden akte bij wege van gevolgtrekking de onwettigheid meebracht van de navolgende akte. Tevens werd aangenomen dat de vernietiging van de tijdelijke aanstelling elke rechtsgrond ontnam aan het navolgende verlof dat aan de aangestelde werd toegekend om tijdelijk een andere opdracht te vervullen zodat die laatste navolgende beslissing “alleen reeds ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer” werd vernietigd.¹¹²

49. In een zaak waarin een benoeming voor een tweejaarlijks mandaat dat intussen was verstreken, werd aangevochten, stelde de Raad van State vast dat de navolgende verlenging(-en) van het mandaat weliswaar mede een grondslag vond(-en) in het bestreden besluit (omdat rekening werd gehouden met de opgedane ervaring en anciënniteit) maar dat hij de nietigheid ervan enkel kon vaststellen met naleving van de regels welke zijn bevoegdheid en de ontvankelijkheid van de

¹¹¹ RvS, Zeeuws, nr. 160.268, 19 juni 2006 en nr. 207.321, 13 september 2010.

¹¹² RvS, Sierens, nr. 130.662, 27 april 2004 en nr. 132.269, 10 juni 2004; zie ook: RvS, Jespers, nr. 67.113, 27 juni 1997; RvS, Muspratt, nr. 69.884, 28 november 1997; RvS, Walravens, nr. 43.010, 18 mei 1993; RvS, Lanskofski en Guillaume, nr. 18.176, 17 maart 1977; RvS, Vanvuchelen, nr. 18.175, 16 maart 1977; RvS, Vanvuchelen, nr. 17.695, 9 juni 1976.

vordering bepalen. De Raad van State stelde vervolgens vast dat de verzoeker had nagelaten om die verlengingen aan te vechten, hetzij in een afzonderlijk verzoekschrift, hetzij bij uitbreiding van zijn beroep tegen de benoeming. De Raad van State was bovendien van oordeel dat hijzelf het voorwerp van het beroep niet (ambtshalve) kon uitbreiden omdat de verlenging van een mandaat op autonome gronden tot stand wordt gebracht en niet, zoals bijvoorbeeld de vaste benoeming dat wel is ten opzichte van de toelating tot de proeftijd, een zodanig noodzakelijke en rechtstreekse gevolgakte van de bestreden beslissing is dat ze als het ware geacht moet worden al van bij aanvang tot het voorwerp van het beroep te behoren gebracht. Gevolg hiervan was dat de tussengekomen, niet bestreden mandaatsverlengingen formeel bestaan en omwille van de rechtszekerheid niet meer buiten enig regelmatig beroep om in vraag konden worden gesteld.¹¹³ In dezelfde lijn is het oordeel dat de niet bestreden beëindiging van de accreditatie van de verzoeker waardoor een volledig einde werd gesteld aan zijn opdrachten, niet kan beschouwd worden als louter een uitvoerings- of gevolgakte van de bestreden beslissing waarbij de verzoeker een deel van zijn opdrachten was ontnomen, omdat het verdergaande gevolgen heeft.¹¹⁴

50. De Raad van State vernietigt, bij uitbreiding, het latere bevorderingsbesluit dat onverbrekelijk verbonden is met de bestreden benoeming.¹¹⁵

D. Andere dan gevolgakten (nagekomen beslissingen)

51. Uit de rechtspraak blijkt dat vele nagekomen beslissingen door de Raad van State niet bestempeld werden als gevolgakten waardoor het initieel voorwerp van het annulatieberoep niet kon uitgebreid worden met deze nagekomen beslissingen.

Zo zal de vernietiging van een tuchtstraf waarmee de tuchtoverheid rekening heeft gehouden voor het bepalen van de strafmaat voor een nieuw tuchtvergrijp, enkel de vernietiging van de tweede tuchtstraf meebrengen wanneer met een ontvankelijk annulatieberoep wordt bestreden.¹¹⁶ De benoeming van een nieuw ambtenaar die in de plaats komt van het tuchtrechtelijk ontslag van een andere ambtenaar is niet te beschouwen als een nagekomen beslissing. In zo'n geval is het vernietigingsarrest beperkt tot de vernietiging van het ontslag. De ontslagen ambtenaar verliest zijn actueel belang niet door enkel zijn ontslag en niet de navolgende benoeming aan te vechten. "Van een tuchtrechtelijk ontslagen of afgezet personeelslid wordt immers niet geëist dat het, om belang te

¹¹³ RvS, Lannoo, nr. 169.585, 29 maart 2007.

¹¹⁴ RvS, Druyts, nr. 139.696, 24 januari 2005.

¹¹⁵ RvS, Bastien en Louviaux, nr. 17.583, 28 april 1976; zie ook: RvS, Moorat e.a., nr. 34.824, 27 april 1990; RvS, Colpaert e.a., nr. 17.764.

¹¹⁶ RvS, Van Havermaet, 4 oktober 1988; RvS, Vandenberghe, nr. 32.888, 28 juni 1989.

behouden bij zijn of haar beroep, zich ook keert tegen de beslissingen die de overheid later neemt met betrekking tot dat ambt. Indien het beroep wordt ingewilligd zal de tuchtoverheid, afhankelijk van het vernietigingsmotief, de tuchtprocedure al dan niet hernemen. Indien zou blijken dat het personeelslid finaal in dienst blijft, zal het bestuur in voorkomend geval desnoods moeten dulden over een ambtenaar in overtal of in een uitdovend ambt te beschikken".¹¹⁷

VII. Besluit

52. Op basis van dit summier rechtspraakonderzoek kom ik tot volgende conclusies.

Vooreerst moet ik vaststellen dat de vraagstelling in deze bijdrage niet is beantwoord in de wetgeving, behalve dan misschien zijdelings, onrechtstreeks en partieel door de invoering van artikel 14ter RvS-Wet. Deze bepaling zou kunnen doen veronderstellen dat de vernietiging van een reglement zich uitstrekt tot al zijn – en dus ook de indirecte – rechtsgevolgen vermits de Raad van State de mogelijkheid wordt geboden om o.m. die gevolgen (voorlopig) te handhaven. Deze (logische) veronderstelling is echter niet terug te vinden in de parlementaire voorbereidingen van dit artikel 14ter en evenmin de rechtspraak.

Verder meen ik dat het belang van de rechtspraak over het thema van deze bijdrage recht evenredig is aan de duur van de annulatieprocedure. Hoe langer de annulatieprocedure tegen een basisakte duurt, hoe meer kans er bestaat dat de bestreden akte toepassingsbeslissingen of gevolgaktten regeneert. Het belang van deze rechtspraak wordt dus kleiner naarmate de Raad van State erin slaagt om binnen redelijke termijn de zaken af te doen. Maar zelfs wanneer de Raad van State de zaken in redelijke termijnen afhandelt, dan nog kan niet uitgesloten worden dat gevolgaktten worden tot stand gebracht in de loop van de procedure tot vernietiging van de basisakte.

Vervolgens blijkt dat de rechtspraak in zijn geheel een vrij diffuus beeld geeft met de diverse antwoorden in de onderscheiden zaken op de vraag wat nu het lot is van de gevolgakte na een arrest van vernietiging van de basisakte. Er zijn de verschillende mogelijke interpretaties van het voorwerp van (het beroep tot) vernietiging. De overheersende rechtspraak lijkt te putten uit de twee voormelde tegengestelde interpretaties: het voorwerp van het annulatieberoep tegen de basisakte omvat (doorgaans) niet de (latere) gevolgakte waartegen bijgevolg een ontvankelijk annulatieberoep moet worden ingesteld (strikte interpretatie) maar de (gevorderde) vernietiging van de gevolgakte is

¹¹⁷ RvS, Saenen, nr. 210.444, 18 januari 2011.

toch maar het logische gevolg van de vernietiging van de basisakte (ruime interpretatie). Met andere woorden de toegang tot de Raad van State (en dus de rechtbescherming) wordt vrij moeilijk gemaakt, maar eens kaap van ontvankelijkheid is genomen, is de vernietiging van de gevolgakte zo goed als vanzelfsprekend.

De discussies over het mogelijke lot van de gevolgakte na een vernietigingsarrest van de basisakte zijn veelal terug te brengen tot de confrontatie van het grondwettelijk verankerd legaliteitsbeginsel¹¹⁸ met het rechtszekerheidsbeginsel¹¹⁹. In het licht van artikel 159 van de Grondwet komt deze discussie nogal taai over omdat redelijkerwijze niet kan betwist worden dat wanneer de basisakte door de Raad van State vernietigd werd de gevolgakte noodzakelijkerwijze zijn (noodzakelijke) rechtsgrond heeft verloren en niets de rechter in de weg staat om op grond van die vaststelling –desgevraagd– de gevolgakte buiten toepassing te laten. Er valt moeilijk in te zien hoe het rechtszekerheidsbeginsel kan worden ingeroepen om de intrinsiek onwettige gevolgakte in het rechtsverkeer te trachten houden.¹²⁰ Tenzij men aanneemt dat het rechtszekerheidsbeginsel toch op gelijke voet staat met het wettigheidsbeginsel en dit laatste beginsel moet kunnen wijken voor dit eerste beginsel dat dan staat voor de zekerheid dat het onrecht (de onwettigheid) moet kunnen voortbestaan.

Men kan zich de vraag stellen of de rechtszekerheid niet beter zou gediend zijn door in de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State de annulatietermijn voor de gevolgakten na een arrest van vernietiging van de basisakte te heropenen. Het voormelde artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof zou daarvoor tot inspiratie kunnen dienen.

¹¹⁸ Het Hof van Cassatie neemt aan dat het door artikel 159 van de Grondwet aan de rechter opgedragen wettigheidstoezicht over de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen slechts een bijzondere toepassing van het meer algemeen rechtsbeginsel *“volgens hetwelk de rechter geen toepassing mag maken van een beslissing, met name een norm, waarbij een hogere bepaling wordt geschonden”* (Cass. 8 april 2003, P.02.1165.N).

¹¹⁹ Over het gebrek aan grondwettelijke waarde van dit beginsel, zie Cass. 17 november 2005, C.03.0430.N.

¹²⁰ Er kan in dat verband verwezen worden naar: Cass. 1 maart 2010, C.09.0390.N: “Het recht op rechtszekerheid kan echter door de burger niet worden ingeroepen indien dat beginsel leidt tot een beleid dat tegen de wettelijke bepalingen ingaat”. Zie ook: Cass. 11 februari 2011, F.09.0161.N; Cass. 10 december 2009, F.08.0038.N; Cass. 3 december 2004, F.02.0053.N; Cass. 3 november 2000, F.98.0072.N.